

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en las actividades extraescolares y complementarias: sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo /

The patrimonial responsibility of the Public Administration in extracurricular and complementary activities: on the jurisprudence of the Supreme Court

Carmen Delgado Moral

Profesora de educación secundaria

Licenciada en Filología Hispánica y Doctora por la Universidad de Córdoba

Graduada en Derecho por la UNED

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.609>

Resumen

El trabajo estudia la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en los centros docentes de enseñanza no superior durante el desarrollo de actividades extraescolares y complementarias. Tras la modificación del Código Civil del año 1991, se produce un trasvase de responsabilidad desde el docente a los titulares de los centros de enseñanza no universitaria por los delitos o faltas en que incurrieren los alumnos menores de dieciocho años durante los períodos en los que se encuentren bajo el control o vigilancia del profesorado del centro (desarrollando actividades escolares, extraescolares o complementarias); será objeto de estudio, pues, la articulación de esa responsabilidad de los titulares de los centros por las actuaciones culpables o

negligentes de sus agentes. Para ello realizamos un repaso por la responsabilidad del docente mediante el estudio de sentencias significativas, de las que se colige que el principio inspirador de dicha responsabilidad es el de culpabilidad. Estudiaremos la imputabilidad del daño a la Administración Pública basada en un funcionamiento normal o anormal del servicio y analizaremos, tras el estudio de determinadas sentencias del Tribunal Supremo, los casos en los que se considera que no se ha empleado toda la diligencia de un buen padre de familia para la prevención del daño (físico o psíquico).

Palabras clave: educación, centro escolar, actividades extraescolares, actividades complementarias, responsabilidad patrimonial, Administración Pública, daño, culpa, derechos.

Abstract

The study examines the patrimonial responsibility of the Public Administration in non-higher education teaching centers during the development of extracurricular and complementary activities. After the amendment of the Civil Code of 1991, there is a transfer of responsibility from the teacher to the holders of non-university teaching centers for crimes or misdemeanors incurred by students under the age of eighteen during the periods in which they are under the control or supervision of the faculty in the center (during school activities, extracurricular or complementary activities); therefore, the articulation of that responsibility of the owners of the centers for the culpable or negligent actions from their agents will be studied. To do this, we review the responsibility of the teacher through the study of significant sentences, from which it is concluded that the motivating principle of this responsibility is the guilt. We will study the imputability of the damage to the Public Administration based on a normal or unusual operation of the service and we will analyze, after the study of certain Supreme Court decisions, cases in which it is considered that the diligence of a householder has not been used for the prevention of the damage (physical or psychic).

Key words: education, school center, extra-school activities, complementary activities, patrimonial responsibility, public administration, hurt, guilt, rights.

Introducción

La diferencia entre actividades complementarias y extraescolares queda establecida en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que luego desarrollará el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados. Este último define de la siguiente forma las actividades complementarias:

las establecidas por el centro con carácter gratuito dentro del horario de permanencia obligada de los alumnos en el mismo y como complemento de la actividad escolar, en las que pueda participar el conjunto de los alumnos del grupo, curso, ciclo, etapa o nivel [...] Son actividades extraescolares las establecidas por el centro que se realicen en el intervalo de tiempo comprendido entre la sesión de mañana y de tarde del horario de permanencia en el mismo de los alumnos, así como las que se realicen antes o después del citado horario, dirigidas a los alumnos del centro. Las actividades extraescolares no podrán contener enseñanzas incluidas en la programación docente de cada curso, ni podrán ser susceptibles de evaluación a efectos académicos de los alumnos. (Arts. 2-3)

Las actividades complementarias y extraescolares comprenden viajes de estudios, excursiones, visitas culturales, programas de inmersión lingüística, etc. Con la entrada en vigor de la LOMCE, el Consejo Escolar ya no aprueba, sino informa la programación general anual del centro; en este sentido, el artículo 57 de dicha norma indica que corresponde al Consejo Escolar del centro *“h) Participar en la aplicación de la línea pedagógica global del centro e informar las directrices para la programación y desarrollo de las actividades*

escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares”. Corresponde, pues, al director, la aprobación de la programación de actividades complementarias y extraescolares.

Estas actividades se consideran hoy en día una fuente imprescindible de enriquecimiento cultural del alumnado (Moreno, 2006) y favorecen la cohesión social en el centro (Morales, 2014, p. 18). Sin ninguna duda, estas actividades, que en muchos casos se realizan fuera del centro, suponen un extra más de responsabilidad para el profesorado que organiza las mismas, y especialmente cuando se trata de actividades deportivas (Vanegas, 2015, p. 275), puesto que una falta de diligencia o prevención en su organización puede traer la producción de accidentes; en este sentido, ya Morales y Sancho (1995, p. 563) hablaron de culpa *in organizando*, y la sentencia de 8 de mayo de 2001 del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil (Roj: STS 3715/2001), ya se refería a la misma.

1. La responsabilidad de los titulares de los centros docentes durante el desarrollo de actividades complementarias y extraescolares

El art. 1903 del Código Civil, modificado por la Ley 1/1991, de 7 de enero, de reforma de los Códigos Civil y Penal, en materia de responsabilidad civil del profesorado establece que *“las personas o entidades que sean titulares de un Centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los periodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias”* (art. 1903.6). Y es que la responsabilidad del centro no solo comprende las horas de clase y períodos de recreo, sino también el horario de comedor, las actividades extraescolares, viajes de estudios (incluso los organizados en días no lectivos) y transporte escolar si este fuere realizado por el propio centro. Se produce, pues, un trasvase del deber de cuidado de los padres a los maestros, profesores y titulares de los centros docentes, teniendo estos un deber de vigilancia, control y cuidado respecto del menor (o alumnos

mayores de edad que están incapacitados, o que no pueden gobernarse por sí mismos), siendo este inherente a la actividad educativa que desarrolla (Ciscar, 1991). Dicho deber de vigilancia debe encauzarse en la evitación de daños o lesiones de carácter físico, psicológico y moral, si bien hay que señalar que la necesidad de ese deber de vigilancia no es igual en todos los casos (Ramón, 2012, p. 3), por lo que puede moderarse en atención al grado de desarrollo de su personalidad (así, la vigilancia no será la misma en un niño que curse Infantil de 3 años que en un adolescente de segundo curso de Bachillerato).

La responsabilidad de las personas o entidades titulares de un centro docente de enseñanza no superior surgirá no solo en el caso en el que el menor sufre un daño, sino también cuando aquel sea el causante del daño. Existen igualmente supuestos en los que, junto a la responsabilidad de los titulares del Centro docente, se aprecia igualmente la responsabilidad de los padres (Gallego, 2009), debiendo operar en este caso –como bien indica Francisca Ramón (2012, p. 20)–, *“las reglas aplicables a los casos de concurrencia de varios culpables, al considerar que ambos contribuyeron negligentemente, en alguna medida, a la producción del daño”*. En este sentido, puede leerse la Sentencia 173/2006 de la Audiencia Provincial de Barcelona de 23 de marzo de 2006 (Roj: 3082/2006), en la que se responsabiliza por culpa *in educando* a los padres de un menor que agrede a un profesor durante una excursión extraescolar; también la Sentencia 94/1999 de la Audiencia Provincial de Toledo de 3 de marzo de 1999 (Roj: 251/1999), en la que un alumno de 16 años ajeno al centro atropella con la bicicleta a un alumno de cuatro años del centro, cuando ya habían terminado las clases y los alumnos se dirigían a la salida para ir a casa: la sentencia estima que *“los padres siguen siendo responsables por el riesgo que han creado al permitir a su hijo circular en bicicleta”* (Fundamento de derecho segundo).

La responsabilidad del titular del centro, que es directa al proceder de actos u omisiones propios de su labor de organización y vigilancia, cesará respecto a lo recogido en el artículo 1105.6 del Código Civil: *“La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él*

mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño”. En el caso, por ejemplo, de que un alumno causara un daño durante un periodo en el que no ha asistido a clase, el centro sería responsable si no ha comunicado a los padres la inasistencia del mismo; en caso contrario, la responsabilidad recaería sobre los padres, puesto que el centro habría obrado con toda la diligencia posible; problema distinto sería si el alumno se ha escapado del centro, en cuyo caso la responsabilidad sería del centro por el deber de vigilancia. Pero, ¿cómo dirimir si el centro ha actuado con toda la diligencia posible en la organización y desarrollo de actividades complementarias y extraescolares? Tras el estudio de numerosas sentencias podemos concluir que el Tribunal Supremo se fija en una serie de criterios que, no obstante, no parece indicador de que se conciba como un *numerus clausus*:

- En cuanto a la organización de la actividad, si ha sido suficiente el profesorado destinado a ejercer el control de la misma.
- Si no supone riesgo (utilización de instrumentos peligrosos, actividades que conlleven algún riesgo...) teniendo en cuenta la edad de los destinatarios (los alumnos), así como su vulnerabilidad, de la que dependerá el cuidado requerido. En la STS de 10 de marzo de 2003, Sala de lo Contencioso (Roj: STS 1628/2003), el Tribunal Supremo estableció la responsabilidad de la Administración por el fallecimiento de un alumno de catorce años que realizaba la actividad de descenso en canoa del río Sella, una actividad considerada de riesgo. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 03/12/2001, Sala de lo Contencioso (Roj: STS 9464/2001) se declara la inexistencia de nexo causal entre la actuación administrativa y las lesiones provocadas en un alumno de trece años que resbaló desde un patín de pedales que había alquilado en la playa, contando con la aprobación de sus profesores; la mencionada sentencia declaró que el daño fue ocasionado *“por la impericia de la propia víctima”*. (Fundamento de derecho tercero)

- Si no se ha producido falta de vigilancia y control por parte de las personas encargadas de la misma. La STS 660/2000, de 29 de junio, Sala de lo Civil (Roj: STS 5342/2000) declaró la responsabilidad de la Administración en el caso de un accidente que ocasionó el fallecimiento de una niña de cuatro años en el marco de las actividades escolares programadas en el colegio, cuando esta se precipitó a un pozo; pese a que quedó demostrada la actuación ejemplar de un profesor en las maniobras de rescate, la sentencia declara que *“los profesores no pudieron acreditar que obraron con toda la diligencia exigible en la vigilancia o en la adopción de las medidas suficientes de control”* (fundamento jurídico quinto).
- Si no se observan desperfectos o inseguridad en las instalaciones. En este sentido, hay ocasiones en las que esa diligencia de un buen padre de familia que se exige al profesorado se lleva a límites extremos: es el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo 100/2000, Sala de lo Civil, de 14 de febrero (Roj: STS 1052/2000), en la que este condena a un centro y a su aseguradora por las lesiones gravísimas acaecidas a una alumna de doce años cuando esta, con claras intenciones suicidas, se precipitó al vacío desde un séptimo piso; el tribunal alegó que el centro no había adoptado las medidas de precaución posibles, dado que las ventanas carecían de rejas, por lo que eran claramente accesibles por los alumnos desde los pupitres colocados debajo de ellas.
- En cuanto a la naturaleza de la acción u omisión desencadenante del daño, se diferencia entre si ha sido un hecho que pudiera haberse previsto o ha sido consecuencia de un acto rápido o sorpresivo (un lápiz introducido en un ojo, por ejemplo).

Manuel Jesús Gálvez (2012, p. 80-81) recoge los siguientes supuestos en los que se ha exonerado de responsabilidad patrimonial a la Administración:

- Los daños derivan de una actividad imprevisible ejecutada por un menor sobre otro menor, utilizando objetos de uso normal, existiendo vigilancia ordinaria por parte del profesorado y sin que en el menor agresor concurrieran especiales circunstancias que impusieran medidas especiales de vigilancia.
- En juegos en que se desenvolvían dentro de la normalidad, como un partido de baloncesto en el que un menor resulta lesionado al recibir un balonazo. No obstante, debe existir vigilancia sobre el alumnado en todo momento en caso de que haya de asistirse a un menor.
- Se excluye la responsabilidad del centro en un supuesto de juego inocuo.
- Se ha exonerado a los centros en supuestos de niños de 1 y 2 años que se arañan o muerden entre sí.
- No se ha apreciado responsabilidad en supuestos de lesiones causadas a niño por otros al jugar con un banco en un Jardín de Infancia concurriendo imprevisibilidad y ausencia de antecedentes de peligrosidad en los causantes del hecho.
- Se rechaza especialmente en supuestos en los que las lesiones se producen por caídas durante los juegos.
- Se ha rechazado también la responsabilidad del centro en unas lesiones causadas a un menor que fue arrollado por otros dos que se encontraban peleando.

Cabría preguntarse cuál es el fundamento de esa responsabilidad de los titulares de los centros docentes. La responsabilidad en centros privados y concertados está regulada por los artículos 1902 y 1903 del Código Civil; la responsabilidad en los centros educativos públicos queda recogida en el capítulo IV de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 32 y siguientes), así como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación al inicio de procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículos 66 y siguientes).

El grado de intensidad de la intervención de la Administración y, por ende, de su responsabilidad, va en orden decreciente desde los centros públicos a los centros privados concertados y sin concierto (Escudero, 2010, p. 205; Galicia, 2016, p. 4), y se traslada, por un lado, a la selección del profesorado, realizada a través del sistema de concurso-oposición para el acceso a la condición de funcionario de carrera en la Administración Pública (lo que determina también listas de profesorado interino), y a la libertad de elección de sus trabajadores en los centros privados (a salvo, claro está, de respetar la titulación exigida por la Administración). Por otro lado, ese orden decreciente en la intervención de la Administración en relación a los centros públicos y privados también se manifiesta en el régimen disciplinario que aquella ejerce sobre el personal, que en el caso de los centros privados se traslada a los titulares de los centros (con excepción de la responsabilidad que pudiera tener la Administración por el incumplimiento de las funciones correspondientes a la inspección educativa), siendo la Administración, en cambio, la responsable de ejercer el control disciplinario sobre los trabajadores en los centros públicos. En este artículo nos centraremos en la responsabilidad de la Administración en centros públicos.

En el ámbito objeto de estudio, la responsabilidad patrimonial viene a tutelar la integridad patrimonial de los particulares que se han visto afectados en sus derechos por un funcionamiento normal o anormal del servicio público, por lo que la Administración estaría en la obligación de resarcir el daño causado. Según Sánchez Gómez (1998, p. 187), se debe objetivar el fundamento de la responsabilidad de la Administración, y en relación a ello trae a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1989: *“no es por tanto el aspecto subjetivo del actual antijurídico de la Administración el que deba exigirse como soporte de la obligación de indemnizar, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio”*.

Por tanto, para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración deben darse los siguientes requisitos: que el daño sea imputable a la Administración, que sea antijurídico, que el perjuicio patrimonial

sufrido por el particular sea real y evaluable, existencia de nexo causal entre el daño ocasionado y el hecho imputable a la Administración, ausencia de fuerza mayor o conducta achacable a tercero o al propio perjudicado que alteren el nexo causal y que dicha responsabilidad se exija dentro del plazo de un año señalado en la ley.

Por otro lado, habría que destacar que el hecho de que se exija a la Administración una responsabilidad patrimonial no impide la exigencia igualmente de la responsabilidad penal. Como ejemplo de responsabilidad penal, la Sentencia del Tribunal Supremo 1841/2000, Sala de lo Penal, de 1 de diciembre (Roj: STS 8846/2000) condena a tres maestros como criminalmente responsables en concepto de autores de un delito de homicidio imprudente. Los funcionarios, que acompañaban a 57 menores en una excursión de fin de curso a la playa, descuidaron la vigilancia, a pesar de que algunos alumnos no sabían nadar, y a causa de ello un menor falleció a consecuencia de la asfixia por sumersión en agua salada; la sentencia condena a los acusados por omisión del deber de vigilancia y omisión de la intervención posible para evitar males mayores, puesto que otro de los menores fue rescatado por otros bañistas.

2. La imputación del daño a la Administración Pública

El término imputación designa la acción de atribuir a alguien la responsabilidad de un hecho reprochable. Para que se pueda imputar un daño a la Administración Pública no solamente debe existir un nexo causal entre el hecho y el sujeto, sino que también deben darse otros presupuestos básicos, como son que la producción del hecho dañoso se haya derivado de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que quede excluida la fuerza mayor. Estamos ante una responsabilidad de tipo objetivo, en el sentido en el que esta no nace solo de un funcionamiento anormal del servicio en términos de negligencia, desidia o actuación defectuosa o indolente por parte de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, sino que también incluye los daños que se originan por el mero riesgo de la

presencia de la Administración y de la utilización de un bien público, exceptuando los casos de fuerza mayor.

En este sentido, el profesor Ramón Parada (2010, p. 589) pone de manifiesto la generosidad del Derecho español que, al contrario, por ejemplo, del Derecho francés, el cual distingue entre falta de servicio y falta personal atribuida al funcionario, carga sobre la Administración todos los comportamientos de los funcionarios sin distinción ni matización. En la Sentencia 545/2010 de la Audiencia Provincial de Madrid de 14-9-2010 (Roj: SAP M 15661/2010), se considera la responsabilidad del Colegio y los monitores encargados de un grupo de 30-35 alumnos entre 12 y 13 años de edad por el accidente producido por uno de ellos cuando realizaba una ruta de senderismo en la que utilizó una rama como bastón, la cual le provocó la pérdida de la visión de un ojo tras producirse una caída, ya que dada la edad de los menores la vigilancia de los monitores debía ser extremada; en este caso la omisión del deber de cuidado consistió en el *“actuar no ajustado a la diligencia exigible”*, puesto que se estimó que el alumno calzaba un tipo de zapatilla inadecuada a la actividad que realizaba, lo que ocasionó que resbalara y se clavara la rama en el ojo, desencadenando la producción del siniestro.

El sistema de responsabilidad patrimonial se apoya en el concepto de lesión, que debe reunir los siguientes requisitos para generar el derecho a una indemnización. En primer lugar debe ser un daño efectivo, real, evaluable económicamente e individualizado, en tanto que haya causado un menoscabo personal o patrimonial, como se desprende del artículo 32.2 de la actual Ley 40/2015: *“En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”*. La jurisprudencia incluye entre los perjuicios indemnizables los daños corporales, el dolor físico y los daños psíquicos, como se puede apreciar en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual equipara los daños de carácter físico y psíquico, como ya hiciera la Ley 30/1992 (art. 142.5).

El daño causado debe ser real, nunca potencial o futuro, por lo que quedan excluidos los daños eventuales o las meras especulaciones sobre perjuicios dudosos. Por otro lado, debe ser antijurídico, es decir, debe tratarse de un daño que, por una parte, sea imputable al sujeto que lo ha causado y, por otra, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de la actuación de la Administración Pública, como ha señalado reiterada jurisprudencia. No se trata, pues, de que la conducta de un funcionario no haya sido acorde a derecho, sino simplemente que el particular que la sufre no tenga el deber jurídico de soportarla, en tanto que se ha visto mermado en sus bienes corporales o incorporeales, de ahí el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa (Soto, 2001, p. 271). Por lo que, aunque la Administración pueda causar ciertos daños que los individuos están en la obligación de soportar, cuando estos daños excedan un determinado nivel que sea considerado como tolerable y se conviertan en daños anormales, deben ser indemnizados por la Administración.

Asimismo, como se ha apuntado anteriormente, el daño debe derivarse de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Cabe destacar que, como regla general, la Administración indemniza cuando se da un funcionamiento anormal del servicio público, siendo más difícil en los casos de funcionamiento normal, puesto que en muchas ocasiones existe una causa de justificación que legitima el perjuicio y este entra dentro de lo que el particular debe soportar. En cuanto al funcionamiento anormal de la Administración, parece incuestionable la responsabilidad de la misma cuando concurre dolo, culpa o negligencia del personal a su servicio, si bien la Administración deberá ejercitar contra el agente responsable del daño causado la correspondiente acción de regreso. En relación al funcionamiento normal del servicio público debemos diferenciar entre el caso fortuito y la fuerza mayor, puesto que esta última supone una causa de exoneración de la responsabilidad por parte de la Administración, como ya lo ordena el propio texto constitucional: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”* (art. 106.2);

mientras que en el caso fortuito, del que responde la Administración, no se excluye la responsabilidad, en tanto que algo que ocurrió inesperadamente pudo ser previsto, aunque sea remotísimamente, en la fuerza mayor es imprevisible e inevitable. Si bien la línea que los separa es, con frecuencia, muy débil, debemos tener en cuenta que el caso fortuito actúa en el análisis de la culpabilidad mientras que la fuerza mayor actúa en el campo del nexo causal (Tamayo, 1982, p. 71).

Sin embargo, si las lesiones han sido causadas por contratistas o concesionarios vinculados a la Administración por un contrato administrativo de concesión de servicios públicos, aquella no responderá cuando el daño se haya producido por causas imputables a la Administración (Mas, 2004, p. 141).

El artículo 36.1 de la Ley 40/2015 establece que *“Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”*. Cabría preguntarse cuál es ese personal al servicio de la Administración, o lo que es lo mismo, determinar el ámbito personal de la responsabilidad administrativa. En el ámbito que nos ocupa, está claro que no solamente estaríamos hablando del profesorado funcionario, sino también de todo aquel personal (no solamente profesores) que ejercen funciones públicas dentro del servicio (monitores, cuidadores, ordenanzas, conserjes, personal de administración, etc.), aunque sea de modo ocasional; como ejemplo de daño ocasional producido por una persona ajena a la Administración, resulta curiosa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Junta de Andalucía, Sala de lo Contencioso, de 07/12/2005 (Roj: STSJ AND 3757/2005), que declaró la responsabilidad de la Administración por las quemaduras que produjeron lesiones y un perjuicio estético a un menor de siete años cuando la esposa del conserje de un colegio derramó café de manera inintencionada en una reunión de padres celebrada en las instalaciones del centro. En la citada sentencia podemos leer:

No se niega que vive en el Centro, cocina en él, y prepara café para los padres en una reunión organizada por el Centro, en horario escolar. Una vez establecida la relación de causalidad entre la conducta de la esposa del Conserje y el daño, como resulta del relato de hechos, la integración de la esposa del Conserje en la organización administrativa constituye el título de imputación de los daños a la Administración. [...] Por otra parte, el dato de la integración en la organización administrativa amplía la noción de funcionario, a estos efectos, más allá de los límites que resultan del concepto formal. Se considera como tales todo tipo de autoridades, empleados o contratados, e incluso, por lo que aquí importa, a cualquier agente que por un título desempeñe, aunque de modo ocasional, esas funciones. (Fundamento de derecho quinto)

Asimismo, cuando son los alumnos los causantes de los daños a otras personas (sean o no usuarios del servicio), también se entiende que están integrados en la organización del servicio público, por lo que también responderá la Administración, a salvo los supuestos en los que la misma no deba soportarlo. Algunas sentencias reparten la carga indemnizatoria entre las familias, por culpa *in educando*, y el centro –según las reglas aplicables en aquellos casos de concurrencia de varios culpables cuando todos han contribuido en cierta medida a la producción de un daño– e incluso llega a responsabilizarse a los padres exclusivamente. Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 30 de noviembre de 2007 (Roj: 3711/2007) manifiesta:

no es obstáculo para que, junto a la responsabilidad de los titulares del centro docente, se aprecie, al mismo tiempo la de los padres, operando entonces las reglas aplicables a los casos de concurrencia de varios culpables, si se da el supuesto de que se aprecie que contribuyeron negligentemente, en alguna medida, a la producción del daño. Tal circunstancia es claro que se produce si permiten o no se preocupan de controlar que sus hijos lleven consigo al centro escolar objetos que puedan resultar en sí mismos peligrosos, con los que después resulta que causan daño a otros menores, pero se produce también cuando se aprecia que el daño se debe a una inadecuada educación imputable a los padres.

Los padres, pues, y conforme a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 1.902 del Código Civil, son responsables de los hijos que se encuentren bajo su custodia, por una deficiente educación recibida de los mismos.

Por otro lado, para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración ante un hecho dañoso debe existir una relación de causalidad entre la conducta del agente derivado del funcionamiento normal o anormal del servicio público, al que nos hemos referido anteriormente, y ese resultado lesivo o dañoso producido. Ese daño, además –como ya se apuntó– debe ser real, basado en una certeza probatoria, y no en un futuro. Ese nexo causal debe existir entre la acción u omisión de la autoridad o empleado público y el resultado lesivo derivado de la misma. A este propósito resulta interesante la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 27/07/2002, en la que se deja constancia de que la Administración no puede ser responsable de cualquier resultado lesivo o dañoso originado en el transcurso de su actividad, como si fuese una aseguradora universal, sino solo de aquellos daños que sean consecuencia del funcionamiento (ya lo hemos dicho antes, normal o anormal) del servicio público, por lo que no se debe realizar una interpretación extensiva del nexo causal. En dicha sentencia (Roj: STS 5745/2002), referente al accidente acaecido a un menor durante una actividad extraescolar en la que se celebraba el “Día del árbol”, enmarcada en el ámbito educativo, el menor sufrió la ablación del globo ocular derecho como consecuencia de que, de forma incomprensible, un cuerpo extraño le saltó a un ojo en el momento de plantar un árbol. La Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo expone que no debe realizarse una interpretación laxa del artículo 139.1 de la Ley 30/1992 (actualmente derogada) en relación al nexo causal:

Consideramos nosotros que la consecuencia derivada de una interpretación laxa del citado precepto hasta el extremo de convertir a las Administraciones Públicas en aseguradoras de todos los riesgos sociales, dada la amplitud de los servicios que prestan y de las competencias que ostentan, es la más perturbadora para una correcta realización y progresiva ampliación de tales servicios públicos, pues el principio de solidaridad de riesgos, que late en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, con el fin de lograr un mejor reparto de los

beneficios y cargas sociales, puede verse frustrado con interpretaciones extensivas del requisito del nexo causal, aunque sea por razones tan atendibles jurídicamente como es la de evitar el desvalimiento de una persona que ha sufrido un grave quebranto en su salud, para lo que, sin embargo, no está concebido el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas si no concurren los requisitos para declararla. (Fundamento de derecho tercero)

Para Peces Morate (2005, p. 77), el nexo causal es el *“elemento o factor clave para declarar o no una responsabilidad extracontractual por el resultado”*. Tal y como se desprende de la jurisprudencia, el perjudicado debe probar tanto el daño o perjuicio como la relación de causalidad entre aquél y la actuación de la Administración, si bien también es cierto que para comprobar si hubo tal relación de causalidad el juzgador debe valorar si hubo un funcionamiento normal o anormal del servicio público. Según reiterada jurisprudencia, ese nexo causal puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes, lo que podría dar lugar a la moderación de la reparación a cargo de la Administración, si bien existirá nexo causal –según Peces Morate– *“cuando se incurre en error o se infringen las reglas de la lex artis”* (p. 78). Para determinar la existencia o no de la mencionada causalidad es preciso analizar cada caso concreto para valorar las eventualidades que pudieran haber acaecido para la producción del daño, no pudiendo establecerse aquella *a priori*, puesto que, con frecuencia, un hecho lesivo no es el resultado de una única causa, sino que en ocasiones es producto de un complejo conjunto de circunstancias que tienen como resultado un accidente. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 25/01/2003 (Roj: STS 359/2003), en su fundamento jurídico octavo dice textualmente: *“Según la doctrina jurisprudencial tradicional, el perjudicado ha de soportar la carga de probar el perjuicio y la relación de causalidad entre éste y la actuación de la Administración”*. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 06/04/2004 (Roj: STS 2377/2004), se pronuncia en el mismo sentido en su fundamento de derecho quinto: *“Que la carga de la prueba, no sólo del daño sino del nexo causal, corresponde a la parte recurrente es indiscutible, y la doctrina de nuestra Sala al respecto es*

reiterada”, y hace mención al artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, referente a la carga de la prueba: *“Corresponde al actor (...) la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)”*. En el mismo sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 03/05/2010 (Roj: STS 2278/2010):

la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. En consecuencia es la antijuridicidad del resultado o lesión lo relevante para la declaración de responsabilidad patrimonial imputable a la Administración por lo que resulta necesaria la acreditación de su acaecimiento. (Fundamento jurídico quinto)

De esta responsabilidad puede derivarse tanto una anulación de la actuación de la Administración como una reparación o indemnización de los daños causados, siendo esta una responsabilidad extracontractual (Gómez, 1991), puesto que no existe una relación contractual previa entre la Administración Pública y el tercero, por lo que la obligación de indemnización por parte de aquella deriva de la acción u omisión que ha originado la infracción del deber general de conducta de no causar un daño a otro. A propósito del nexo causal, González Pellicer (2015, p. 382) alerta que *“puede ser confundido a veces con meras coincidencias o casualidades de nula eficacia causal, por muy significativas, intencionadas, sorprendentes y hasta mágicas que nos parezcan”*, y que *“dicha confusión no siempre es fácil de evitar para Jueces y Abogados”*.

3. Los límites de la cobertura de la Administración pública

La relación de causalidad se excluye, y con ella la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando se dan determinadas causas de exoneración de dicha responsabilidad. En principio, el artículo 106.2 de la

Constitución y el artículo 32 de la Ley 40/2015 marcan los límites de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se refieren a la fuerza mayor; como ya hemos señalado anteriormente, en la fuerza mayor se produce una ruptura del nexo causal, por lo que la Administración –sobre la que recae la prueba de la existencia de dicha fuerza mayor– quedaría exonerada de su deber de reparación del daño o lesión producido al particular. A pesar de ello, existen otras causas de exoneración de la responsabilidad de la Administración o, al menos, de reducción de la indemnización. Es el caso de la falta o culpa de la víctima, para lo que, en el caso del alumno, se tendrá en cuenta la edad del mismo y la madurez que este tenga para prever las consecuencias de sus actos. Como en reiteradas ocasiones ha destacado el Tribunal Supremo (Sentencias, entre otras, de 19 de enero de 1987, 14 de septiembre de 1989, 15 de junio de 1992, 7 de julio de 1993, 25 de febrero de 1996, 20 de febrero de 1999, 6 de abril de 1999 y 25 de abril de 2002), en la relación de causa y efecto entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos es necesario que no intervenga la conducta negligente de la víctima, pues si dicha intervención es tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, no puede imponerse a la Administración la compensación de una lesión económica cuya causa evidente es imputable al propio dañado. A este respecto, nos parece muy significativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso, de 5 de octubre de 2009, que desestimó la reclamación de daños formulada por los representantes legales de un alumno de 16 años que había sufrido lesiones tras precipitarse al vacío cuando intentaba pasar desde un balcón a otro de un hotel de Roma a las 4:30 horas de la madrugada. El Tribunal consideró que no podía imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa era imputable únicamente al propio dañado. Dice la sentencia (Roj: STSJ AND 8801/2009):

Ello viene a romper el nexo causal pretendido, pues el daño no puede atribuirse al funcionamiento del servicio público educativo, sino a la propia imprudencia o torpeza de la víctima al pretender pasar de una habitación a otra, sin duda justamente por evitar ser sorprendido en el pasillo por las profesoras que

realizaban la ronda de vigilancia, saltando por el balcón, sin sus gafas graduadas y sobre el piso mojado, a las 4.30 de la mañana, viniendo a resbalar y caer. (Fundamento jurídico segundo)

[...] En el presente caso no podía exigirse que dichos profesores permanecieran en alerta constante y vigilantes ante la posibilidad de una actividad que, en ningún momento pudieran autorizar. También va más allá del deber de vigilancia que incumbe a aquellos el permanecer al lado de todos los alumnos, y en permanente observación de su conducta, durante todo el tiempo de la actividad escolar, teniendo en cuenta que la misma no revestía peligro alguno, la edad de los alumnos que les permitía un cierto grado de autonomía, y el carácter lúdico de la actividad que implicaba que los alumnos disfrutaran, dada la ausencia de peligro, estancia en las habitaciones de un hotel. Por tanto, el accidente no tuvo lugar por un defecto de vigilancia, sino por la conducta del alumno que, sin autorización de quien debía darla, se pasó de un balcón al contiguo careciendo de sus gafas graduadas, por lo que como se razona en la resolución recurrida, hubo culpa exclusiva de la víctima, sin incidencia en el resultado producido del funcionamiento del servicio público. (Fundamento jurídico tercero)

Por su carácter similar, citamos también la Sentencia 1170/1999 del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 30 de diciembre (Roj: STS 8569/1999), la cual versa sobre una joven de trece años que fallece tras la caída provocada cuando intentaba saltar desde un balcón a otro en un albergue en el que se encontraba para asistir a un curso de perfeccionamiento de la lengua francesa. Dice la sentencia:

El acto inicial desencadenante del accidente mortal hay que atribuirlo a la víctima, tratándose de una joven de trece años de edad y por tanto con capacidad suficiente para discernir el peligro que suponía saltar de balcón a balcón, lo que pone de manifiesto una actuación no sólo temeraria sino evidentemente peligrosa, cuando lo correcto era utilizar la vía correcta y normal de comunicación entre las habitaciones que facilitaba el pasillo interior. (Fundamento de derecho primero)

Sin embargo, en este caso se objeta que el edificio carecía de enrejados *“para evitar el paso de uno a otro por los usuarios del albergue, tratándose de*

personas jóvenes, proclives a afrontar peligros de forma irreflexiva”, por lo que se determina “la responsabilidad concurrente del Institut” (al que la joven acudía para unas clases de lengua francesa) “con la de la víctima”.

También quedaría exonerada la Administración cuando la intervención de un tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante para el acaecimiento del resultado lesivo, de lo que se entiende que la Administración no responde de todas las lesiones que se producen en el ámbito del servicio público, como ya se ha apuntado anteriormente. Así, la Sentencia 69/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso, de 15/02/2016 (Roj: STSJ AS 186/2016), contempla la responsabilidad de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Principado de Asturias, por la falta de previsión, cuidado y vigilancia en el funcionamiento de la actividad docente, pero también provocada por un tercero y la propia víctima, por la actitud de ambos cuando manipulaban la sosa cáustica que provocó lesiones en unas prácticas de laboratorio.

Finalmente, también la responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas puede ser objeto de exoneración de una de ellas, siempre y cuando pueda determinarse la responsabilidad de la otra administración, si la hubiere. Es el caso de la Sentencia 777/2016 de 16 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso, de la Junta de Galicia (Roj: STSJ GAL 8118/2016), en la que tras un accidente provocado por circunstancias ajenas a un centro educativo los profesores se vieron obligados, para no suspender las clases, a ordenar la entrada al mismo por unos escalones sin barandilla, ya que el acceso al centro se hallaba interrumpido por una zanja abierta por los operarios del Concello de Redondela para arreglar una cañería; a consecuencia de ello una alumna se lesionó tras resbalar al subir los escalones. El Tribunal desestima la reclamación contra la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación y estima en parte la reclamación contra el Concello de Redondela.

Igualmente, puede ocurrir que el perjudicado pueda dirigirse a ambas para exigir la totalidad de la reparación del daño, en cuyo caso se aplicará la regla de la solidaridad.

Conclusiones

La responsabilidad de los titulares de los centros de enseñanza no superior durante los períodos en los que el alumnado desarrolla actividades complementarias o extraescolares, que pudiera trasladarse incluso a los padres por la culpa *in educando*, es directa y objetiva, y se fundamenta en un nexo de causalidad entre el funcionamiento (normal o anormal) del servicio público y el perjuicio inferido, sin el cual no existiría obligación de indemnizar por parte de la Administración.

El concepto de lesión (producida por acción u omisión), sobre el que gravita la exigencia de responsabilidad de la Administración, referido a un perjuicio antijurídico que el particular no tiene la obligación de soportar, debe ser real y evaluable, correspondiendo a la parte recurrente la carga de la prueba en tanto que debe demostrar la existencia del nexo causal entre el citado perjuicio sufrido y la actuación de la Administración, a salvo la existencia de las correspondientes causas de exoneración de dicha responsabilidad y que funcionan como límites del sistema de responsabilidad patrimonial (fuerza mayor, conducta negligente de la víctima o intervención de un tercero cuando se altere el nexo causal y concurrencia de otras Administraciones Públicas).

El análisis de diferentes casos resueltos por el Alto Tribunal ha permitido precisar aún más esa diligencia de un buen padre de familia, exigida al docente para prevenir el daño, y que se extiende desde la propia organización de la actividad (número suficiente de profesorado o personal a cargo del alumnado, falta de riesgo de la misma...), hasta una adecuada diligencia en la vigilancia y control durante el desarrollo de la misma, así como ausencia de desperfectos o inseguridad en las instalaciones utilizadas para su desarrollo. La selección de sentencias reseñadas en el presente artículo, entre las que destacan aquellas que vinculan la responsabilidad de la Administración con una serie de

requisitos sin los cuales no podría alegarse la misma, evidencian que, pese a que las conclusiones judiciales dependen de cada caso concreto, la observancia de las anteriores medidas y requisitos exonera al centro educativo –según reiterada jurisprudencia– de responsabilidad por la producción de un accidente durante el desarrollo de actividades extraescolares o complementarias y, por tanto, evita que pueda imputarse el acaecimiento de un daño a la Administración, al derivarse este de un funcionamiento normal del servicio público, de lo que podrá deducirse una causa de justificación que legitime el perjuicio causado.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

- Atienza Navarro, M. L. (1999). Responsabilidad por hechos dañosos de los alumnos: Proceso de configuración de los criterios vigentes. *Anales de derecho*, 17, 159-226.
- Ciscar Pallarés, E. (1991). La reforma de la responsabilidad civil del profesorado por los actos ilícitos de sus alumnos. (Comentario a la ley 1/91, de 7 de enero). *Comunicación y estudios universitarios*, 1, 19-38.
- Díaz Madrera, B. (2007). *La responsabilidad patrimonial de la administración en el ámbito educativo*. Madrid: Reus.
- Escudero Muñoz, J. M. (2010). La selección y evaluación del profesorado. *Revista interuniversitaria de formación del profesorado*, 68, 201-222.
- Fortes González, A. I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Galicia Mangas, F. J. (2016). Diferencias en la actuación de la inspección de educación en centros públicos, privados y concertados. *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 26, 1-40. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/572/426>
- Gallego Domínguez, I. (2009). Responsabilidad civil de los padres y tutores por daños causados por menores y personas incapacitadas. En D. Bello Janeiro (coord.), *Cuestiones actuales de responsabilidad civil* (pp. 13-50). Madrid: Reus.
- Gálvez Arenas, M. J. (2012). *Responsabilidad civil y penal del personal docente respecto a los menores a su cargo*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Gómez Calle, E. (1991). Responsabilidad civil extracontractual. Reforma de los Códigos Civil y Penal en materia de responsabilidad civil del profesorado. Ley 1/1991, de 7 de enero. *Anuario de Derecho Civil*, 44(1), 269-288. Recuperado de: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=AN-U-C-1991-10026900288
- González Pellicer, J. M. (2015). ¿Casualidad o causalidad? *RDUNED. Revista de derecho UNED*, 16, 365-382.
- Mas Casanovas, F. (2004). La responsabilidad patrimonial de la Administración cuando interviene la figura del contratista o el concesionario de un servicio público. *Revista española de la función consultiva*, 2, 138-166.
- Morales Navarro, G. (2014). Los servicios complementarios y las actividades complementarias y extraescolares: una necesidad educativo-formativa. *Avances en supervisión educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 22, 1-24. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/396/207>
- Morales y Sancho (1995). *Manual práctico de responsabilidad civil*. Granada: Comares.

- Moreno Camino, F. J. (2006). Importancia de las actividades extraescolares. *Pirineos. Revista de la Consejería de Educación en la Embajada de España en Andorra*, 2, 56-60. Recuperado de: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/pirineos-n-2-revista-de-la-consejeria-de-educacion-de-la-embajada-de-espana-en-andorra/ensenanza-lengua-espanola/13105>
- Moreno Martínez, J. A. (1996). *Responsabilidad de centros docentes y profesorado por daños causados por sus alumnos*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.
- Parada Vázquez, R. (2010). *Derecho Administrativo, I: Parte general*. Barcelona: Marcial Pons.
- Peces Morate, J. E. (2005). La responsabilidad administrativa. El nexo causal: últimas orientaciones jurisprudenciales. *Cuadernos de derecho local*, 8, 75-83. Recuperado de: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/211>
- Pérez Soriano, J. (2009). *Manual de prevención docente. Riesgos laborales en el sector de la enseñanza*. Valencia: Nau Llibres.
- Ramón Fernández, F. (2012). La responsabilidad civil en el ámbito de los menores. *Revista sobre la infancia y la adolescencia*, 3, 1-23.
- Sánchez Gómez, B. (1998). La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. *Eúphoros*, 2, 185-194.
- Soto Hernández, M. E. (2001). Antijuricidad del daño en la responsabilidad administrativa. *Revista de Ciencias Sociales*, 7(2), 267-277.
- Tamayo Jaramillo, J. (1982). Las causales de exoneración en la responsabilidad civil. Segunda Parte. "La fuerza mayor, el caso fortuito y el hecho de un tercero". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 58, 69-103.
- Vanegas Roa, P. (2015). Los conflictos de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública por el funcionamiento del servicio público deportivo. *Revista de Paz y Conflictos*, 8(2), 267-285.

Referencias Normativas

- Código Civil, edición actualizada.
- Constitución española.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE 4-7-1985).
- Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados (BOE 01/12/1995).
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (BOE 10-12-2013).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 02-10-2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 02-10-2015).

Sentencias

Sentencia 94/1999 de la Audiencia Provincial de Toledo de 3 de marzo de 1999 (Roj: 251/1999).

Sentencia 1170/1999 del Tribunal Supremo de 30 de diciembre (Roj: STS 8569/1999).

Sentencia 100/2000 del Tribunal Supremo de 14 de febrero (Roj: STS 1052/2000).

Sentencia 660/2000 del Tribunal Supremo de 29 de junio (Roj: STS 5342/2000).

Sentencia 1841/2000 del Tribunal Supremo de 1 de diciembre (Roj: STS 8846/2000).

Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2001 (Roj: STS 3715/2001).

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2001 (Roj: STS 9464/2001).

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2002 (Roj: STS 5745/2002).

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2003 (Roj: STS 359/2003).

Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2003 (Roj: 1628/2003).

Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2004 (Roj: STS 2377/2004).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Junta de Andalucía de 7 de diciembre de 2005 (Roj: STSJ AND 3757/2005).

Sentencia 173/2006 de la Audiencia Provincial de Barcelona de 23 de marzo de 2006 (Roj: 3082/2006).

Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 30 de noviembre de 2007 (Roj: 3711/2007).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 5 de octubre de 2009 (Roj: STSJ AND 8801/2009).

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2010 (Roj: STS 2278/2010).

Sentencia 545/2010 de la Audiencia Provincial de Madrid de 14 de septiembre de 2010 (Roj: SAP M 15661/2010).

Sentencia 69/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 15 de febrero de 2016 (Roj: STSJ AS 186/2016).

Sentencia 777/2016 del Tribunal Superior de Justicia de la Junta de Galicia 16 de noviembre (Roj: STSJ GAL 8118/2016).